



24.1.2014

223/43/2013

Maa- ja metsätalousministeriö

Viite: MMM022:00/2008

LAUSUNTO UUDEN KALASTUSLAIN HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi kalastuslaiksi. Esityksen tarkoituksena on hallitusohjelman mukaisesti toteuttaa kalastuslain kokonaisuudistus. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavan.

Lupasäätely

Ehdotetun lain 13 §:ssä säädettäisiin alueellisesta luvasta kaupallisen kalastuksen harjoittamiseen ja 18 §:ssä alueellisesta luvasta kalastusopastointaan. Kalastusopastointia koskeva säätely vastaa asiallisesti nykyisen kalastuslain 8 a §:ää, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 8/2012 vp). Säännökset alueellisesta luvasta kaupalliseen kalastukseen olisivat sen sijaan uusia. Säännöksissä on osin samankaltaisia piirteitä kuin kalastusopastointia koskevassa säätelyssä, mutta niiden merkitys kalastusoikeuden haltijan kannalta saattaa muodostua huomattavasti suuremmaksi kuin kalastusopastointia koskevan säätelyn.

Kalastusopastoinnista annettua lakiehdotusta koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen ja kalastusoikeuden haltijoiden aseman kannalta siihen, että silloisessa esityksessä lakiehdo-

\\ohna01\Data\OM92xx\LA VO\YHTEINEN\LAUSUNTO\2014\mmm 2014
01 24.sp (kalastuslaki).docx

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Telekopio	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10	PL 25	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi
HELSINKI	00023 VALTIONEUVOSTO			

tuksille asetettiin luvan antavalle ELY-keskukselle velvollisuus pyytää toimialueensa kalastusalueilta vuosittain lausunto alueellisten kalastusrajoitusten ja päiväkohtaisten saaliskiintiöiden asettamiseen vaikuttavista seikoista (PeVL 8/2012 vp). Nyt ehdotettavaan kaupallisen kalastuksen lupaan vastaavanlaista lausuntomenettelyä ei ilmeisesti ehdoteta. Jatkovalmistelussa tulisi vakavasti harkita tällaisen sääntelyn lisäämistä lakiehdotukseen.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota sanotussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esille nostettuun kysymykseen kalastusoikeuden haltijoiden tiedonsaannista lupapäätöksistä. Valiokunta on tuolloin todennut, että tiedonsaanti on tarpeen vaatiessa turvattava säännösperusteisesti. Sama huomio koskee myös nyt ehdotettua sääntelyä luvasta kaupallisen kalastuksen harjoittamiseen.

Lain 16 §:ssä ehdotetaan säädettävän kaupalliseen kalastukseen oikeuttavan luvan peruuttamisesta. Lupa voitaisiin peruuttaa, jos luvanhaltija toistuvasti laiminlyö kalastusoikeuden haltijoille maksettavan korvauksen suorittamisen tai olennaisesti tai toistuvasti rikkoo luvan ehtoja tai kalastuslain säännöksiä. Lupaehtojen tai lain rikkomisen voi johtaa luvan peruuttamiseen vain, jollei luvanhaltija ole korjaannut menettelyään ELY-keskuksen antamasta huomautuksesta ja varoituksesta huolimatta.

Luvan peruuttamista koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Alueellisen luvan peruuttamista ei kaikilta osin kuitenkaan voitane pitää täysin elinkeinoluvan peruuttamiseen rinnastettavana toimenpiteenä. Tästä huolimatta olisi asianmukaista, että myös luvan peruuttaminen korvausten maksamisen laiminlyömisestä vuoksi edellyttäisi ELY-keskuksen antamaa huomautusta tai varoitusta.

Kaupallisesta kalastuksesta ehdotetaan säädettäväksi lain 10 luvussa. Luvun sääntelystä ei käy suoraan ilmi, onko rekisteröityminen edellytys kaupallisena kalastajana toimimiselle. Kuitenkin 90 §:n 2 momentin säännöksen perusteella vaikuttaa siltä, ettei kalastaja rekisteröitymättömänä juurikaan voisi harjoittaa elinkeinoaan kaupallisesti.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut elinkeinotoiminnan aloittamisen edellytykseksi säädettävän rekisteröitymisvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen ja tarkastellut tällaista sääntelyä perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden ja elinkeinotoiminnan luvanvaraistamiselle asetettujen vaatimusten

näkökulmasta (PeVL 58/2010 vp, PeVL 19/2009 vp, PeVL 15/2008 vp). Näin ollen myös nyt ehdotettavaa rekisteristä poistamista koskevaa sääntelyä on tarpeen tarkastella elinkeinoluvan peruuttamista koskevien edellytysten kannalta.

Rekisteristä poistamisesta ehdotetaan säädettävän 88 §:n 2 momentissa. Sääntelyä tulee täydentää maininnalla viranomaisen antamasta huomautuksesta tai varoituksesta edellytyksenä rekisteristä poistamiselle tilanteessa, jossa rekisteristä poistaminen johtuisi lainvastaisesta toiminnasta.

Perinteisten elinkeinojen harjoittaminen

Lain 10 §:n 1 momentissa säädettäisiin henkilöille, joilla on kotipaikka Enontekiön, Inarin tai Utsjoen kunnassa oikeus saada korvauksetta lupa harjoittaa kalastusta kotikunnassaan sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla vesialueilla. Oikeutta Ylä-Lapin kalastuslupa koskeva säännös vastaisi voimassa olevan lain 12 §:n mukaista kolmen pohjoisimman kunnan asukkaiden oikeutta saada lupa kalastukseen valtion vesialueilla, mutta uusi 10 § myöntäisi kalastusoikeuden vain kunkin henkilön oman kotikunnan alueella eikä kaikkien kolmen kunnan alueella kuten nyt.

Ylä-Lapin kalastusluvan rajoittamista perustellaan yhdenvertaisuudella. Perusteluisa todetaan, että Ylä-Lapin kuntien asukkaiden kyseinen oikeus asettaa näiden kuntien asukkaat parempaan asemaan suhteessa muiden kuntien asukkaisiin.

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tällä perustuslain säännöksellä turvataan muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 65/II, PeVL 32/2010 vp, s. 10/I, PeVL 17/2010 vp, s. 3, PeVL 29/2004 vp, s. 2/I). Lisäksi saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Perustuslain 17 §:n 3 momentista johtuvista syistä olisi paikallaan, että Ylä-Lapin kalastusasioiden yhteistyöryhmää koskevassa säännöksessä otettaisiin huomioon mahdollisuudet perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen. Ehdotetun 33 §:n 1 momentin loppuun voitaisiin esimerkiksi lisätä: ”Yhteistyöryhmän tulee erityisesti ottaa

huomioon edellytykset harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja ja muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria.”

Perustuslain 17 §:n 3 momenttiin viitaten on perusteltua, että saamelaisilla on Ylä-Lapin alueella oikeus korvauksetta saada lupa kalastaa. Tämä oikeus onkin tarkoitus säilyttää, joskin oikeutta on tarkoitus kaventaa. Yhdenvertaisuussyistä on myös selvää, että kalastusoikeuden tulee koskea kaikkia kyseisten kuntien alueella asuvia henkilöitä. Kuten perusteluissakin mainitaan, kalavesillä on perinteisesti ollut erityisen keskeinen merkitys pohjoisimpien kuntien asukkaille.

Perusteluissa on myös käsitelty kalastusrajoituksia suhteessa saamelaisten oikeuteen harjoittaa kulttuuriaan ja siihen sisältyviä perinteisiä elinkeinoja. Saamelaisten kalastusoikeuden katsotaan siten nauttivan omaisuudensuojaa. Kyseisen Ylä-Lapin kalastusoikeuden rajoittamista ei kuitenkaan perusteluissa ole käsitelty kuin yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Oikeusministeriö kiinnittää tässä yhteydessä huomiota kahteen seikkaan.

Ensinnäkin, lainsäädäntöön on viime vuosina sisällytetty saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan koskeva ns. heikentämiskielto. Heikentämiskielto sisältyy vesilakiin, kaivoslakiin ja hallituksen esitykseen ympäristölaiksi. Nyt käsillä olevan esityksen osalta olisi syytä pohtia, tulisiko myös Ylä-Lapin kalastusoikeuden kuulua heikentämiskiellon piiriin siten, että ehdotettua kavennusta ei tehtäisi vaan oikeus pysytettäisiin voimassa olevan 12 §:n mukaisessa laajuudessaan.

Toiseksi, tässä yhteydessä voidaan todeta, että sekä voimassa oleva laki että ehdotettu laki asettaa saamelaisten kotiseutualueella asuvat saamelaiset eri asemaan keskenään, sillä ne saamelaiset jotka asuvat Sodankylän kunnassa eivät kuulu Ylä-Lapin kalastusoikeuden piiriin.

Kalastonhoitomaksun kerääminen

Kalastonhoitomaksujen keräämisestä ehdotetaan säädettäväksi lain 79 §:ssä. Metsähallitus voisi ehdotuksen mukaan sopia maksusuoritusten vastaanottamistehtävän suorittamisesta yksityisen palveluntuottajan kanssa. Ehdotuksen perustelujen mukaan sääntely vastaisi nykykäytäntöä. Asiasta ei kuitenkaan toistaiseksi ole lainsäädäntöä.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaran perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Lakiehdotuksesta saa sen käsityksen, että kalastonhoitomaksu voitaisiin maksaa Metsähallituksen tai sen valtuuttaman palveluntuottajan tilille. Muunlaisista maksutavoista (esim. käteis- tai korttimaksu) ei ilmeisesti ehdoteta säädettävän. Perustuslain 124 §:ssä säädetyn tarkoituksenmukaisuusedellytyksen kannalta jää epäselväksi, miten palveluntuottajan käyttäminen apuna parantaisi esimerkiksi palvelujen saatavuutta. Sääntelyn sisällöstä ja tarkoituksesta on tältä osin syytä tehdä tarkemmin selkoa esityksen jatkovalmistelussa.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 3/2009 vp, PeVL 20/2006 vp). Nyt ehdotettavaa sääntelyä tulee täydentää maininnoin virkavastuusta (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, s. 258).

Nyt ehdotettavassa sääntelyssä ei viitata hallinnon yleislakeihin. Tällaista viittausta ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 3/2009 vp, PeVL 42/2005 vp). Riippumatta siitä, viitataanko yleislakeihin, on nyt ehdotettavaa sääntelyä sovellettaessa huolehdittava siitä, että yleislakien säännöksiä esimerkiksi kielellisistä oikeuksista ja neuvontavelvollisuudesta noudatetaan silloinkin, kun maksun vastaanottaa muu kuin viranomainen.

Metsähallituksen kanssa sopimuksen tekeväälle palveluntuottajalle asetetaan 79 §:ssä mm. luotettavuuteen ja asiantuntemukseen liittyviä edellytyksiä. Lakiehdotukseen ei kuitenkaan ehdoteta otettavan säännöksiä maksujen vastaanottamistehtäviä tosiasiallisesti hoitaville asetettavista edellytyksistä. Perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä olisi syytä täydentää sääntelyä tältä osin.

Lain 79 §:n 2 momentista käy epäsuorasti ilmi, että palveluntuottaja voisi suorittaa alihankintana jonkin osan maksun vastaanottamistehtävästä. Oikeusministeriö kiin-

nittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on suhtautunut yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen lähtökohtaisesti kielteisesti. Tehtävän edelleen siirtämistä tulisi vielä tarkastella esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 6/2013 vp esitettyjen seikkojen valossa.

Lakiehdotuksen 79 §:n mukaan Metsähallitus voisi sopia kalastonhoitomaksusuoritusten vastaanottamisen hoitamisesta myös viranomaisen kanssa. Perustuslakivaliokunta on todennut että hallintotehtävän siirtäminen toiselle viranomaiselle on huomionarvoista perustuslain 21 §:n sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Merkityksellinen on myös perustuslain 2 §:n 3 momentti. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PeVL 14/2003 vp, s. 3, PeVL 52/2001 vp, s. 5, PeVL 11/2002 vp, s. 5–7, PeVL 72/2002 vp, s. 2–3). Valiokunta on kuitenkin arvioinut, ettei lähinnä julkiseen palveluun rinnastettavan ajopiirturikorttien jakelutehtävän siirtäminen sopimuksella toiselle viranomaiselle lähtökohtaisesti ole vastoin perustuslakia (PeVL 11/2004 vp). Nyt ehdotettua sääntelyä maksujen vastaanottamistehtävästä sopimisesta voitaneen arvioida samaan tapaan.

Kalastonhoitomaksun valtiosääntöoikeudellista arviointia

Kalatalouden rahoittamisesta ehdotetaan säädettäväksi lain 9 luvussa. Velvollisuudesta maksaa kalastonhoitomaksu ja maksun suuruudesta ehdotetaan säädettäväksi 78 §:ssä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan kalastonhoitomaksua on pidettävä perustuslain 81 §:n 1 momentissa tarkoitettuna valtion verona. Sääntely 78 §:ssä täyttää verolainsäädännölle asetetut vaatimukset. Lisäksi asiaa on käsitelty lakiehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 70) on kuitenkin osin epäselvyyttä (”maksun suuruuden yleisistä perusteista”). Perusteluja tulisi korjata tältä osin.

Lain 79 §:ssä ehdotetaan säädettävän kalastonhoitomaksun lisäksi perittävästä maksusta. Velvollisuus maksaa tällainen lisämaksu syntyisi, jos kalastonhoitomaksu maksettaisiin Metsähallituksen sijaan ulkopuoliselle palveluntuottajalle. Lisämaksun suuruudesta säädetään ainoastaan, että sen on oltava kohtuullinen ja että Metsähallitus sopii sen määrästä palveluntuottajan kanssa.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan palveluntuottajalle maksettavaa lisämaksua ei ole pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti verona. Lisämaksun voitaneen arvioida liittyvän yksittäiseen suoritteeseen. Lisäksi sen maksamiselta voi välttyä suorittamalla kalastonhoitomaksun suoraan Metsähallitukselle. On kuitenkin tärkeätä, että lisämaksusta otetaan lakiin säännökset nyt ehdotettuun tapaan. Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi vielä harkita, olisiko 79 §:n 1 momentissa syytä puhua ”kohtuullisen maksun” sijaan ”kohtuullisen korvauksen” suorittamisesta palveluntuottajalle.

Kalatalouden organisaatiot ja niiden tehtävät

Kalatalousalueen käsite näyttää lakiehdotuksessa tarkoittavan sekä julkisoikeudellista yhdistystä että fyysisiä alueita (22 §: ”vesialueet jaetaan - - - kalatalousalueisiin”; 23 §: ”kalatalousalueet ovat julkisoikeudellisia yhdistyksiä”). Terminologiaa tulisi selkeyttää.

Ehdotuksen mukaan kalatalousalueet ovat julkisoikeudellisia yhdistyksiä. Lakiin ehdotettavat säännökset kalatalousalueen jäsenistä, toimielimistä, toimielinten tehtävistä ja vastuusta sekä kalatalousalueen ohjesäännöstä vastaavat pääosin voimassa olevaa lakia. Ehdotus poikkeaa muusta yhteisölaainsäädännöstä (mm. yhdistyslaki) siltä osin, että monista sellaisista seikoista, joista muiden yhteisöjen osalta säädetään laissa, ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston tai maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.

23 §. Kalatalousalueen oikeudellinen muoto, jäsenet ja toimielimet. Pykälän 1 momentin mukaan kalatalousalue voi tehdä toimintansa edellyttämiä tarpeellisia sitoumuksia sekä hankkia nimiinsä tai käytettäväkseen omaisuutta. Säännöksen perusteluista ei käy ilmi, miten sitoumuksen tarpeellisuutta koskevaa edellytystä on tulkittava ja vastaako kalatalousalue myös sellaisista sitoumuksista, jotka eivät ole tarpeellisia sen toiminnan kannalta.

Muissa yhteisölaeissa ei ole ehdotusta vastaavalla tavalla rajoitettu yhteisön oikeustoimikelpoisuutta sen toiminnan edellyttämiin tarpeellisiin sitoumuksiin. Yhdistyslaissa tarkoitettujen yhdistysten osalta hallituksen kelpoisuuteen edustaa yhdistystä vaikuttavat kuitenkin muun muassa yhdistyksen tarkoitus ja se, missä määrin yhdistys voi yleensä harjoittaa taloudellista toimintaa. Käytännössä tällaisiin seikkoihin voi kuitenkin olla vaikea vedota. Kelpoisuuden ylittävät hallituksen tai muiden yh-

distyksen edustajien toimet ovat pätemättömiä (Halila - Tarasti, Yhdistysoikeus, 2006, s. 488).

Oikeusministeriö esittää ehdotuksen jatkovalmistelussa harkittavaksi, onko laissa tarpeen rajoittaa kalatalousalueen oikeustoimikelpoisuutta sen toiminnan edellyttämiin tarpeellisiin sitoumuksiin.

Ehdotuksen mukaan kalatalousalueen toimielimiä ovat yleiskokous, hallitus ja toiminnanjohtaja. Ehdotuksen perusteluista ei käy ilmi, onko kalatalousalueen toiminnanjohtaja yhdistyksen toimielin vai työsuhteessa yhtiöön. Yleisen yhtiöoikeuden mukaiset toimielin-toimitusjohtajat eivät ole työsuhteessa yhtiöön, eivätkä siten lähtökohtaisesti kuulu työoikeudellisen lainsäädännön soveltamisalaan (ks. HE 109/2005, s. 79). Siten yhteisölaeissa säädetään muun muassa toimitusjohtajan valinnasta, eroamisesta ja erottamisesta. Ehdotusta on jatkovalmistelussa täydennettävä kalatalousalueen toiminnanjohtajan aseman selventämiseksi. Mikäli toiminnanjohtaja on kalatalousalueen toimielin, tulisi tästä selvyuden vuoksi käyttää yleisesti yhdistyksen johtavasta toimihenkilöstä käytettävän toiminnanjohtaja -nimityksen sijaan toimitusjohtaja -nimikettä.

Lakiin ei ehdoteta säännöstä kalatalousalueen toiminnanjohtajan tehtävistä (vrt. 26 ja 27 § yleiskokouksen ja hallituksen tehtävistä). Ehdotuksen mukaan toiminnanjohtajan tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi eräitä hallitukselle kuuluvia tehtäviä voidaan ehdotuksen mukaan siirtää toiminnanjohtajalle. Esitystä tulisi täydentää kalatalousalueen toiminnanjohtajan tehtävien määrittelyn osalta. Ehdotuksen jatkovalmistelussa on otettava lisäksi huomioon, että mikäli toiminnanjohtaja on työsuhteessa kalatalousalueeseen, asetuksella ei voida poiketa sovellettavaksi tulevasta työlainsäädännöstä. Laista tulisi myös käydä ilmi, onko toiminnanjohtaja kalatalousalueen pakollinen toimielin.

25 ja 27 §. Kalatalousalueen yleiskokous ja hallitus. Ehdotuksen mukaan kalatalousalueen yleiskokouksen päätöksenteosta, kokousmenettelystä ja muista yleiskokousta koskevista tarpeellisista asioista sekä hallituksen päätöksenteosta ja muista hallitusta koskevista tarpeellisista asioista säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 172/2006 vp todennut perustuslaissa turvatun yhdistymisvapauden yhtenä perustana olevan yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus. Niihin kuuluu muun ohella yhdistysten oikeus va-

paasti hyväksyä haluamansa säännöt (HE 309/1993 vp, s. 60/I). Perustuslakivaliokunta on käytännössään lähtenyt kuitenkin siitä, ettei lainsäädäntötoimin järjestettyjen yhdistysten tarvitse nauttia samanlaista itsemääräämisoikeutta kuin tavallisten yhdistyslailloilla säänneltävien yhdistysten. Toisaalta lailla järjestettyjen yhdistysten autonomiaa ei valiokunnan aiempien kannanottojen mukaan ole asiallista rajoittaa enempää kuin on niiden lakisäätteisten tehtävien kannalta välttämätöntä (PeVL 39/2004 vp, s. 3/II, PeVL 1/1998vp, s. 4/II).

Ottamalla huomioon kalatalousalueen eritysluonnetta ja siihen kuuluvia hallintotehtäviä voitaneen verraten pitkälle säätää yhdistyksen autonomiaan puuttuvista rajoituksista. Samoin voitaneen myös valtioneuvostolle tai maa- ja metsätalousministeriölle antaa valtuus asetuksella säätää päätöksentekoon liittyvistä asioista. Ottamalla huomioon perustuslain 13 §:n 3 momenttiin sisältyvä lakivaraus, jonka mukaan tarkemmat säännökset yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla, tulee asetuk-senantovaltuutta kuitenkin rajata ehdotettua tarkemmin.

Oikeusministeriö esittää jatkovalmistelussa tarkasteltavaksi, mitkä kalatalousalueen yleiskokouksen ja hallituksen toimintaa koskevat asiat edellyttävät laintasoista sääntelyä (ks. Lainkirjoittajan opas, s. 55 ja 278–279). Jatkovalmistelun yhteydessä tulisi lisäksi arvioida, miltä osin kalatalousalueen yleiskokouksen koolle kutsumisen, päätöksentekomenettelyn ja muiden tarpeellisten asioiden sääntely edellyttää poikkeamista yhdistyslain vastaavasta sääntelystä. Siltä osin kuin tarvetta kalatalousaluetta koskevaan erityiseen sääntelyyn ei ole, kalastuslaissa voitaisiin säätää yhdistyslain soveltamisesta taustalakina.

26 §. Yleiskokouksen tehtävät. Ehdotuksen 26 §:n 8 kohdan mukaan kalatalousalueen yleiskokouksen tehtäviin kuuluu päättää yleiskokouksen, kalatalousalueen hallituksen ja toiminnanjohtajan päätöksen oikaisemisesta. Ehdotuksen 123 §:n mukaan päätöksen oikaisemista voi vaatia se, jonka oikeutta kalatalousalueen yleiskokouksen tai hallituksen päätös koskee. Ehdotusta tulisi täydentää sen toteamiseksi, milloin toiminnanjohtajan tekemään päätökseen voidaan hakea muutosta ehdotuksen 123 §:ssä tarkoitetulla oikaisuvaatimuksella (esimerkiksi 27 §:n 3 momentissa tarkoitetut tehtävät).

28 §. Vahingonkorvausvastuu muusta kuin julkisesta hallintotehtävästä. Ehdotuksen mukaan kalatalousalueen toimielimen jäsenen ja toimihenkilön julkisen hallintotehtävän hoitamisessa aiheutuneen vahingon korvaamisesta on voimassa, mitä julkisyyhteisön ja virkamiehen korvausvastuusta sekä virkatoimessa aiheutetun vahingon

korvaamisesta säädetään vahingonkorvauslaissa. Esityksen perustelujen mukaan kalatalousalueen tehtävät ovat vesialueen omistajien kalatalousalueelle siirtämiä tehtäviä lukuun ottamatta julkisia hallintotehtäviä. Ehdotuksesta ei käy ilmi, miten vahingonkorvausvastuu muusta kuin julkista hallintotehtävää hoitaessa aiheutetusta vahingosta määräytyy. Asiaa ei ole selvennetty myöskään tehtävien siirtämistä koskevan 119 §:n kohdalla. Jatkovalmistelussa esitystä tulisi täydentää tältä osin.

Kalataloushallinnon rekisterit

Lakiehdotuksen 11 lukuun ehdotetaan otettaviksi säännökset kalataloushallinnon tietojärjestelmästä, joka muodostuisi useasta eri rekisteristä. Nämä rekisterit olisivat lakiehdotuksen 93 §:n säännökset huomioon otettuina vain osittain henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettuja henkilörekistereitä.

Henkilötietolaki sääntelee yleislakina henkilötietojen käsittelyä koskevat vaatimukset. Tietojen luovuttaminen viranomaisen ylläpitämästä henkilörekisteristä määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; jäljempänä julkisuuslaki) mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyä koskevia erityissäännöksiä tulisi ottaa uusiin lakeihin vain niiltä osin kuin on tarpeen poiketa mainittujen yleislakien säännöksistä.

Lakiehdotukseen on sisällytetty varsin yksityiskohtaiset säännökset kalataloushallinnon tietojärjestelmän käyttötarkoituksesta ja tietosisällöstä. Toisaalta ehdotuksesta ei ilmene, onko kysymys valtakunnallisesta tietojärjestelmästä ja jos on, millä viranomaisella on järjestelmän yleinen ylläpito ja kehittämisvastuu sekä oikeus käyttää rekisterinpitäjän yleistä ohjausvaltaa. Kysymys ei ole vain tietojärjestelmän ”teknisestä hallinnoinnista”, josta voitaisiin lakiehdotuksen 97 §:ssä tarkoitettulla tavalla säätää asetuksella.

Kalastusasioiden hoidossa ei ehdotuksen mukaan kerättäisi tai talletettaisi sellaisia henkilötietoja, joiden käsittely poikkeaisi tai sen olisi tarpeen poiketa henkilötietolaissa jo säädetystä. Oikeusministeriö pitää ehdotettua sääntelyä merkittävältä osin tarpeettomana, minkä vuoksi yksityiskohtaisemman lausunnon laatiminen ei ole tässä vaiheessa ollut tarkoituksenmukaista. Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida sääntämistarvetta ottaen huomioon muun ohella Lainkirjoittajan oppaassa esitetyt erityissäännösten laadinnasta esitetyt näkökohdat.

Rangaistussäännökset ja kalastuksen häiritsemistä koskeva säännös

Ehdotetun 117 §:n 2 momentin mukaan kalastusrikkomuksesta tuomittaisiin se, joka tahallisesti 50 §:n vastaisesti aiheuttaa kalastaessaan tarpeetonta häiriötä tai haittaa taikka tahallisesti häiritsee luvallista kalastusta.

Ehdotetun 50 §:n 1 momentissa kiellettäisiin tarpeettoman haitan ja häiriön aiheuttaminen voimassa olevassa kalastuslain 39 §:ssä mainitun rannan omistajan ja haltijan lisäksi myös ympäristölle, muille vesilläliikkuville ja muulle luvalliselle kalastukselle. Lakiehdotuksen 50 §:n 2 momentin mukaan luvallista kalastusta ei saa häiritä estämällä tai vaikeuttamalla sitä tahallisesti.

Kriminalisoinnin ulottaminen 50 §:ään ei täytä perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksia eikä myöskään muiden kriminalisointiperiaatteiden edellyttämiä vaatimuksia rangaistussäännöksen hyväksyttävyydestä, välttämättömyydestä ja ennaltaehkäisevyydestä. Säännös olisi päällekkäinen lukuisien kriminalisointien kanssa, joilla suojataan muun muassa yleistä järjestystä, omaisuutta sekä henkeä ja terveyttä. Voimassa olevat rangaistussäännökset kattavat siten jo sääntelyn kohteena olevan käyttäytymisen.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotetussa 50 §:ssä tarkoitettu käyttäytymisnormi on sinänsä tarpeellinen, mutta se täytyy muotoilla toisin. Lisäksi normin rikkomisesta säädettävä sanktio on laadittava toisella tavalla.

Oikeusministeriö toimittaa erikseen rangaistussäännöksiä koskevan muistion ja edellyttää maa- ja metsätalousministeriön olevan yhteydessä oikeusministeriöön mainittujen pykälien jatkovalmistelussa (lainsäädäntöneuvos Jari Salila ja erityisasiantuntija Ville Hinkkanen).

Muutoksenhaku

ELY-keskuksen päätökseen haettaisiin 122 §:n mukaan muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti. Pykälän perusteluissa mainitaan, että hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta vain valitusluvalla. Ehdotetussa lakitekstissä ei kuitenkaan ole mainintaa valitusluvasta. Ilman nimenomaista valituslupasäännöstä muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen on hallinto-

lainkäyttölain yleissäännöksen nojalla rajoittamaton. Oikeusministeriö katsoo, että valituslupa voitaisiin ottaa käyttöön muissa paitsi sanktio- ja pakkokeinoluonteisissa asioissa (lupien peruuttaminen ja muuttaminen, velvoittava päätös, rekisteristä poistaminen, kirjallinen varoitus).

Oikeusministeriö esittää, että pykälään lisättäisiin forum-säännös, jonka mukaan toimivaltainen hallinto-oikeus valitettaessa ELY-keskuksen päätöksestä olisi se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä kysymyksessä oleva alue tai sen pääosa sijaitsee ja, ellei tätä perustetta voida käyttää, toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi siten kuin hallintolainkäyttölain 12 §:ssä säädetään. (Vrt. HE 121/2013 Hallituksen esitys eduskunnalle maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttamista ja valitusten siirtämistä hallintotuomioistuimiin koskevaksi lainsäädännöksi, 16. lakiehdotus 123 § 3 mom.)

Ehdotetun 122 §:n mukaan ELY-keskus voisi määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, mutta muutoksenhakuviranomainen voi kieltää täytäntöönpanon. Tästä esitetään 15 §:ssä poikkeavasti säädettäväksi, että ELY-keskuksen lupapäätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Tämän vuoksi 122 §:n täytäntöönpanosäännöstä tulisi täydentää maininnalla ”jollei muualla laissa toisin säädetä.” Erikseen ei ole tarpeen säätää siitä, että muutoksenhakuviranomainen voi kieltää täytäntöönpanon. Tämä johtuu jo hallintolainkäyttölain 32 §:n yleissäännöksestä.

Lakiehdotuksen 26 §:n 8 kohdan mukaan yleiskokous päättää kalatalousalueen yleiskokouksen, hallituksen ja toiminnanjohtajan päätöksen oikaisemisesta. Päätöksen oikaisemisesta koskevassa 123 §:ssä ei kuitenkaan säädetä toiminnanjohtajan päätöksen oikaisemisesta. Esityksestä ei käy ilmi, voidaanko ja jos voidaan niin milloin, toiminnanjohtajan tekemään päätökseen hakea oikaisua 123 §:ssä tarkoitettulla tavalla

Muut pykäläkohtaiset kommentit

4 §. Pykälän 11 kohdan b alakohdan mukaan kalastusoikeuden haltijalla tarkoitetaan osakaskuntaan kuulumattoman vesialueen omistajaa. Säännöksen sanamuodon pitäisi olla ”osakaskuntaan *kuulumatonta* vesialueen omistajaa”, koska yhteisen alueen tai yhteisen erityisen etuuden osakkaita ovat kiinteistöjen omistajat, eivät alueet.

5 §. Pykälän 2 momentin mukaan yhteisen vesialueen osakkaan kalastuksesta päätäisi vesialueen osakaskunta. Ehdotettu muotoilu jättää avoimeksi säännöksen suhteen yhteisaluelakiin ja sen yhteisalueen osakkaita turvaavaan sääntelyyn. Jos tarkoituksena on ollut korostaa osakaskunnan päätösvaltaa, tulisi säännös tarkistaa kuulumaan esimerkiksi seuraavasti ”Yhteisellä vesialueella kalastuksesta päättää yhteisen alueen osakaskunta”.

11 §. Pykälän 1 momentti näyttää tarpeettomalta. Joka tapauksessa kalastusoikeuden vuokraaminen voi korkeintaan tarkoittaa oikeuden *väliaikaista* luovuttamista.

36 §. Pykälän 3 momentin 4 kohdan mukaan ehdotuksen käyttö- ja hoitosuunnitelma tulisi sisältää mm. ehdotus lain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua viehekalastuksesta kertyneiden omistajakorvausten jakamiseksi. Viehekalastuksesta ei kuitenkaan kerättäisi erillistä maksua, vaan tämä sisältyisi kalastushoitomaksuun. Kyse olisi siten ilmeisesti jonkinlaisesta arviosta viehekalastuksen määrästä.

39 §. Pykälän 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi velvoittaa alueen omistajan ryhtymään tarpeellisiin toimiin käyttö- ja hoitosuunnitelman toteuttamiseksi. Ehdotettu säännös näyttäisi mahdollistavan pitkälle menevän aktiivisen toimintavelvoitteen asettamisen vesialueen omistajalle. Säännöksen täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta tulisi vielä arvioida vesialueen omistajan oikeussuojan näkökulmasta.

43 §. Pykälässä määriteltäisiin perusteet, joiden mukaan arvioitaisiin erityisen kalastusetuuden sisältöä ja suhdetta toisiin etuuksiin sekä alueen omistajan käyttöoikeuteen. Kuten perusteluista ilmenee, nykyiseen kalastuslakiin ei sisälly vastaavanlaista säännöstä, kuten ei muuhunkaan erityisiä etuuksia koskevaan lainsäädäntöön. Ehdotettu sääntely onkin erityisen merkityksellistä siinä suhteessa, että se loisi oikeusperustan mainitulle arvioinnille.

46 ja 49 §. Pykälien 2 momentissa kielletään kalastusvälineiden säilyttäminen ”veneessä”, 117 §:n 1 momentin 1 kohdassa puolestaan ”aluksella”.

66 §. Pykälässä säädettäisiin kalaväylästä. Ehdotettu 1 momentin muotoilu irtautuu vesilain rakentamissääntelystä, jolloin epäselväksi jää minkälaista oikeustilaa muotoilulla (”on pidettävä kalaväylä auki”) tarkoitetaan. Säännös voidaan ymmärtää kalatalousperusteiseksi ehdottomaksi kielloksi sulkea joki, salmi tai kapeikko. Säännös olisi ongelmallinen suhteessa vesilakiin. Mitä ehdotettu sääntely tarkoittaisi esimer-

kiksi tilanteessa, jossa hankkeelle voitaisiin myöntää vesilain mukainen lupa joen sulkemiseen, mutta kalastuslain mukaan jokea ei saisi sulkea?

Pykälän 3 momentissa esitetään ELY-keskukselle toimivaltaa päättää kalaväylän sijainnista ja ulottuvuudesta. Nykyisessä kalastuslaissa tämänkaltainen toimivalta kuuluu aluehallintovirastolle. Jos tarkoituksena on luoda 1 momentissa jonkinlaista kalatalousintresseistä lähtevää, vesirakentamista täydentävää sääntelyä, millä perusteella ratkaisutoimivalta osoitetaan viranomaiselle, jonka tehtävänä on varsinaisissa vesilain mukaisissa menettelyissä valvoa yleisiä ympäristö- ja kalastusintressejä?

89 §. Pykälässä ei näyttäisi olevan saaliiden ilmoittamisen ajankohtaa koskevaa perussäännöstä, jota tarkempaa sääntelyä voitaisiin antaa ministeriön asetuksella. Lakia tulisi täydentää asiaa koskevin perussäännöksin.

98 §. Pykälän 3 momentissa pitänee ilmeisesti olla ”1 momentin 5 kohdassa tarkoitettulla”.

130 §. Pykälässä säädettäisiin nykyisen kalastuslain mukaisten viehekalastusmaksuina ja kalastuksenhoitomaksuina kerätty varoja koskevien saatavien vanhentumisesta. Säännöksen perusteella jää epäselväksi, millaisiin toimiin korvaukseen oikeutettujen tulisi ryhtyä saamisen maksamiseksi.

133 §. Pykälässä säädettäisiin asiallisesti ottaen kiinteän tai seisovan pyydyksen pitämisoikeuden *lunastamisesta*. Säännöstä tulee sen vuoksi tarkistaa siten, että siitä ilmenee selkeästi lunastamisen edellytykset, luvan myöntävä viranomaisen, vireillepanoon oikeutettu taho sekä asiassa noudatettava menettely. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa tai säätämisyjärjestysperusteluissa tulee lisäksi esittää perustelut lunastuksen tarpeellisuudelle.

134 §. Pykälässä säädettäisiin vuoden 1951 kalastuslain 19 §:n ja vuoden 1982 kalastuslain 22 §:n nojalla saatujen, kalastusta palvelevien kulkuoikeuksien rekisteriin merkitsemisestä. Nämä kulkuoikeudet eivät muodosta yhtenäistä ryhmää, mikä lieene osaltaan ollut syynä siihen, ettei niitä ole kirjattu rekistereihin.

Erityisen oikeuden kirjaamisen edellytyksistä säädetään maakaaren 14 luvussa. Perustetut kulkuoikeudet voivat olla erisisältöisiä, eivätkä ne välttämättä täytä maakaaren 14 luvun 1 §:ssä säädettyjä erityisen oikeuden kirjaamisen edellytyksiä. Ehdotetunkaltainen yleinen säännös, jonka mukaan kulkuoikeuden haltijan tulisi hakea oi-

keuden kirjaamista lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin, saattaa osoittautua ongelmalliseksi.

Jatkovalmistelussa tulisi vielä tarkastella kulkuyhteyden järjestämistä koskevan sääntelyn tarpeellisuutta. Yksityisieläin ja kiinteistönmuodostamislain nojalla voidaan perustaa tieoikeus kalastuksen harjoittamista varten *kiinteistön* hyväksi. Nämä kattavat todennäköisesti suurimman osan tilanteista, joissa tieyhteyden perustaminen on tarpeen kalastuksen harjoittamista varten. Epäselväksi jää kuitenkin, jääkö tämän sääntelyn ulkopuolelle vielä tilanteita (esimerkiksi kalastusoikeuden vuokraaminen, ammattikalastajat) jossa kalastusoikeuden haltijalla olisi sellainen tarve kulkea toisen kiinteistön alueelle, joka ei järjestyisi jokamiehenoikeudella.

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos



Sten Palmgren

